

serie

Documentos Sindicales del Mercosur



Proyecto de Cooperación Fundación Friedrich Ebert
Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

C 02 - 00152



**COORDINADORA DE
CENTRALES SINDICALES
DEL CONO SUR
CON APOYO DE ORIT- CIOSL**

Macroeconomía, Competitividad y Crecimiento en el Mercosur

José María Fanelli

C 02 - 00152



Introducción

El Mercosur representa la estrategia de mayor alcance que los países de la región han ensayado en la última década para enfrentar el desafío de desarrollarse en un mundo que exige cada vez mayor competitividad. En este sentido, el éxito del Mercosur estará en función directa a su capacidad para cumplir con dos metas centrales:

- ***acelerar el crecimiento de cada uno de los países que lo componen.***
- ***potenciar la competitividad en el mundo globalizado***

Para cumplir con estas metas, el Mercosur debe llevar en el largo plazo a la conformación de un espacio económico regional unificado. El principal instrumento para unificar el espacio regional es la llamada "integración profunda". Cuando existe tal integración no hay trabas diferenciales de ningún tipo (aranceles, regulaciones, impuestos) para comprar y vender entre los países del acuerdo. Este es un activo muy valioso para los países que son capaces de hacerlo pues sus empresas planearán la producción tomando como referencia un mercado mucho más amplio. Y ello las hace más competitivas pues les permite aumentar la escala de producción, incentivar la especialización productiva, atraer inversiones y, por esa vía, acrecentar el ritmo de aumento de la productividad, verdadera llave maestra del desarrollo.

Para llegar a la integración profunda hay que pasar diferentes etapas. Ejemplificamos con tres que serán útiles para nuestra discusión. La etapa más simple y con menos compromiso es una zona de libre comercio que implica llevar los aranceles (impuestos a las importaciones) a cero entre los países del acuerdo. El ejemplo más importante es el NAFTA. En este esquema, cada país puede tener aranceles diferentes con terceros países. El segundo paso es la unión aduanera, en que los países se comprometen, además, a tener un idéntico arancel externo en relación al resto del mundo. El Mercosur se encuentra en esta etapa, pero de manera imperfecta pues el arancel externo no es totalmente común, está "perforado" en relación a varios productos. El modelo más avanzado de integración profunda entre países independientes es la unión monetaria. La Unión Europea, luego de un arduo proceso, logró conformar una unión monetaria. Este tipo de unión implica un grado muy profundo de integración pues no sólo se eliminan los aranceles intrazona y se mantiene un arancel común extrazona, también se comparte una misma moneda. No se trata de algo fácil de hacer. En particular, porque cuando los socios comparten su moneda, se ven obligados a coordinar su macroeconomía. Esto es lógico. No podría permitirse, por ejemplo, que uno de los socios tenga un déficit fiscal enorme y emita moneda para financiarlo pues estaría perjudicando con ello al resto. Por este motivo los acuerdos de Maastricht que fijaban metas para las variables macroeconómicas fundamentales precedieron a la formación de la unión monetaria en Europa. El modelo europeo sugiere que, para avanzar por ese camino, tres condiciones son necesarias: desarrollar las instituciones del acuerdo regional, armonizar progresivamente las normas que regulan las transacciones económicas en cada país y coordinar la macroeconomía.

En la actualidad, se ha instalado en la opinión pública un debate respecto de si el Mercosur está efectivamente en condiciones de cumplir con las expectativas que generó con su creación y avanzar, incluso, hasta la formación de una unión monetaria. Si bien esta inquietud está en parte justificada por la magnitud de las dificultades que está enfrentando la región, también es cierto que una visión de alcance estratégico no podría ignorar que en sus primeros diez años el Mercosur ha sido un acuerdo muy exitoso. En particular, por el fuerte incremento del comercio intrarregional y la capacidad para atraer inversiones.

La incertidumbre actual sobre el futuro del acuerdo se relaciona con dos hechos. Primero, el éxito antes apuntado estuvo asociado con la reducción de aranceles entre los socios que no implica una integración muy profunda, la cual es vital para seguir creando comercio en la zona. Desde fines de 1998 el Mercosur ha ido perdiendo impulso. No sólo no ha logrado sentar las bases para lanzar la etapa de integración profunda sino que tampoco pudo consolidar la unión aduanera. Segundo, la aparición de fuertes desequilibrios en la macroeconomía de los dos socios mayores ha sido un obstáculo crítico. Cuando los desequilibrios son muy fuertes, incluso la unión aduanera se torna inviable. Si uno de los socios tiene, por ejemplo, una moneda muy depreciada el resto de los miembros sufrirá las consecuencias pues no podrá competir. Esto implica que, para poder seguir avanzando en la integración, el Mercosur necesita encontrar mecanismos para administrar mejor estos desequilibrios dentro del bloque.

Este breve repaso de la situación actual y los desafíos que enfrenta el Mercosur sugiere que hay tres cuestiones que son clave: (1) el rol del Mercosur como respuesta al desafío de insertarse en la economía globalizada; (2) la necesidad de avanzar en la coordinación macroeconómica; (3) la integración regional como instrumento para promover la competitividad y el crecimiento de la región. Lo que resta de este artículo se dedica a analizar estas tres cuestiones.

1. El Mercosur, la inserción internacional y el crecimiento

No hay dudas de que, en los últimos veinte años, los países del Mercosur han encontrado grandes dificultades para diseñar una estrategia consistente de crecimiento sostenido. La década de los ochenta fue tan mala en términos de crecimiento que fue bautizada como la "década perdida". La década que le siguió, si bien fue algo mejor en promedio, se caracterizó por grandes fluctuaciones. El caso de la Argentina, en este sentido, es revelador: luego de crecer sostenidamente hasta 1998, desde entonces entró en un período de fuertes desequilibrios y recesión permanente.

Es muy importante tener en cuenta que los primeros intentos de integración entre Brasil y la Argentina se producen, justamente, como fruto de la búsqueda de nuevos caminos para el crecimiento en el marco del estancamiento de los ochenta. Un objetivo explícito de los primeros acuerdos sectoriales de integración era dinamizar el crecimiento económico. Esta preocupación por el crecimiento se mantuvo y es clara en el Tratado de Asunción que creó el Mercosur.

Un factor básico que ha dificultado la definición de una estrategia exitosa de crecimiento es el cambio profundo en el escenario internacional. En efecto, el fenómeno de creciente globalización convirtió en obsoletas muchas de las herramientas y estrategias que los países latinoamericanos habían utilizado para crecer y relacionarse con el resto del mundo en la posguerra. En el caso específico de la región, hay cuatro características del mundo globalizado a las cuales le resultó especialmente difícil adaptarse:

- la flotación del tipo de cambio entre las monedas de reserva más importantes;
- el proteccionismo comercial de los países ricos (sobre todo agrícola);
- el aumento de los flujos de capital en un contexto de desregulación financiera
- la creciente competencia de los países de industrialización tardía.

Entre las consecuencias de mayor relevancia de estos hechos para los países del bloque cabe remarcar las cuatro siguientes. Primero, la desregulación de los mercados financieros internacionales y el fácil acceso de los inversores locales a esos mercados convirtió en obsoleto el modelo latinoamericano basado en la regulación del crédito y en el control de cambios como sustento de la industrialización orientada a la sustitución de importaciones. La desregulación internacional hizo cada vez más fácil eludir los controles a los flujos de capital (por ejemplo, por medio de maniobras en la facturación del comercio exterior). Bajo estas nuevas condiciones, los intermediarios financieros locales perdían negocios y, para evitarlo, presionaron por la liberalización financiera.

Segundo, el proteccionismo industrial latinoamericano se hizo cada vez menos viable debido a la aparición de la competencia de los países de industrialización tardía, como los viejos y nuevos tigres asiáticos. La competencia creciente de esos países en productos como textiles y de escala, obligó a los industriales locales a reducir costos para competir. Pero éstos encontraban cada vez más difícil reducir sus costos pues debían comprar insumos y maquinarias producidos localmente, que resultaban muy caros al estar protegidos. Estos hechos generaron demandas de liberalización del comercio.

Tercero, en la era de Bretton Woods (entre el fin de la guerra y los años setenta) los tipos de cambio entre las principales monedas se mantuvieron fijos. Pero con la crisis del dólar y del petróleo en los setenta esa situación cambió y los tipos de cambio empezaron a flotar más libremente. Esta nueva volatilidad de los tipos de cambio a nivel internacional, unida a los crecientes movimientos de capital, se convirtió en un factor de inestabilidad macroeconómica para los países del bloque, que ya eran de por sí inestables macroeconómicamente. El cambio en la paridad entre el dólar y otras monedas es particularmente distorsiva para los países de la región debido a su inserción comercial y financiera en los mercados internacionales. Por ejemplo, tanto la Argentina como Brasil son países que se encuentran financieramente dentro del área dólar pero tienen buena parte de su comercio exterior fuera de tal área. Esto genera un riesgo para la firma productora y para el país en su conjunto pues las obligaciones financieras están en dólares y buena parte de los ingresos por ventas en euros o yenes. Además, si el país está dolarizado como el caso de Argentina, también los salarios estarán en dólares. Esto implica que los costos quedan fijos cuando los ingresos de la firma fluctúan al cambiar la relación dólar/yen o dólar/euro. Buena parte de los problemas de la Argentina desde 1998 en adelante se relacionan, justamente, con el hecho de que el dólar se apreció en relación a otras monedas como el euro. Como consecuencia de ello, la Argentina perdió competitividad por el lado comercial y eso dificultó el cumplimiento de los compromisos de su deuda dolarizada.

Cuarto, si bien la liberalización del comercio es una de las características del mundo globalizado, tal liberalización no ha sido uniforme para todos los productos y regiones. En particular, los países ricos son muy proteccionistas en algunos rubros. Este hecho ha sido especialmente dañino para la competitividad de los países miembros del Mercosur debido a que tienen ventajas comparativas en productos agrícolas. No es por casualidad que todos los países del Mercosur tienen un papel activo en el grupo Cairns, cuyo objetivo central es presionar a favor de la liberalización de esos productos. En este sentido, la globalización es bastante asimétrica: tiende a ser muy fuerte en lo financiero y muy débil en lo comercial. Así, Argentina y Brasil son participantes muy importantes en los mercados financieros emergentes pero encuentran serias dificultades para acceder a los mercados de los países que son sus acreedores. Esto es algo inconsistente: los países emergentes no estarán en condiciones de crecer eficientemente y ser buenos pagadores si no se les permite vender sus productos donde se concentra el mayor poder adquisitivo del planeta

Hay indicadores bastante obvios de la dificultad de los países del Mercosur para encontrar el "nuevo modelo" para la competitividad y el crecimiento bajo estas condiciones. Respecto del crecimiento, es fácil constatar que la tasa de aumento del ingreso per cápita de la región fue muy superior en el período anterior a la crisis del dólar y del petróleo en los setenta que en el período de creciente globalización que le siguió. Esto es muy marcado en el caso de Brasil, cuyo proceso de crecimiento a tasas de "milagro" se diluyó, a partir de los ochenta, en un período gris signado por grandes fluctuaciones de corto plazo y tasas tendenciales de crecimiento muy mediocres.

Respecto de la competitividad, es evidente que la "falta" de comercio que mostraron la Argentina y Brasil durante la etapa de posguerra no ha desaparecido a pesar de la mayor globalización y apertura doméstica. Hoy, Brasil y la Argentina muestran coeficientes de apertura (exportaciones más importaciones sobre el PBI) menores al 20%. Si bien ese coeficiente supera el 30% en Uruguay y Paraguay, éstas son economías mucho más pequeñas.

En suma, si bien las iniciativas de liberalización financiera y comercial en el plano local se hicieron necesarias por los cambios en el contexto internacional, no han dado los resultados esperados en términos de creación de comercio y crecimiento. En buena medida ello se relaciona con los problemas para ganar competitividad en un mundo caracterizado por la competencia de los nuevos tigres y el proteccionismo de los países ricos. Pero también influyó la inestabilidad macroeconómica inducida por la volatilidad de los flujos de capital y por la flotación de las principales monedas

Dadas las dificultades para crecer y expandir las exportaciones, no resulta sorprendente que ya desde mediados de los ochenta, Brasil y la Argentina buscaran en la integración regional una nueva oportunidad para mejorar la competitividad. Desde nuestro punto de vista, esta es una estrategia acertada. Pero para que ella rinda sus frutos es necesario, por una parte, atacar los problemas de inestabilidad macroeconómica, y, por otra, tener una visión clara de qué hacer para convertir al Mercosur en un instrumento para la competitividad y el crecimiento.

2. La coordinación macroeconómica

Hay dos razones clave por las que la macroeconomía debe ocupar un sitio de privilegio en la agenda de la integración regional.

- la inestabilidad macroeconómica puede perjudicar el proceso de integración al afectar negativamente los flujos de comercio intrarregionales, la capacidad del área para atraer inversiones y la tarea de construir las instituciones que el acuerdo necesita para encarar la integración profunda.
- la integración genera mayor interdependencia; por ende, la inestabilidad macroeconómica de un miembro tiende a "derramarse" sobre los vecinos

La importancia de estas dos razones sería difícil de exagerar en la situación actual. Diez años después del Tratado de Asunción, es innegable que la inestabilidad y los efectos derrame se han convertido en trabas de significación para el desarrollo del Mercosur. Específicamente, desde mediados de 1998, los dos países mayores han estado experimentando desequilibrios fuertes y persistentes que los llevaron a tomar medidas unilaterales que no jugaron a favor del acuerdo. En 1999 Brasil cambió radicalmente su política cambiaria. Específicamente, instaló un régimen en el que el valor de su moneda en relación al dólar flota libremente y ello se tradujo en una persistente depreciación del real. Argentina, por su parte, como no puede devaluar, realizó cambios unilaterales en el arancel común y puso trabas al comercio intrazona para contrarrestar la mayor competitividad brasileña. Asimismo, se notó una creciente presión de sectores afectados de una u otra forma por la competencia dentro del bloque, lo que se tradujo en demandas específicas de protección que van en contra del librecomercio dentro del Mercosur o perforan aún más el arancel externo común. La complejidad de este contexto macroeconómico no sólo ha retrasado el perfeccionamiento de la unión aduanera. De hecho ha generado opiniones a favor de un retroceso hacia un área de libre comercio.

Si existen buenas razones para incluir la coordinación de la macroeconomía en la agenda del Mercosur, ¿cuál sería el esquema más conveniente? Hay dos alternativas. Una es un esquema laxo. Por ejemplo, la fijación de metas conjuntas para variables fundamentales como en Maastricht, pero sin "castigo" a los socios que se desvían. La otra es estructurar un marco más institucionalizado para la coordinación. Lo que distingue a esta alternativa es que se establecen instituciones compartidas y hay castigos para los desvíos de las metas. El esquema más ambicioso es la formación de una unión monetaria, como en el caso europeo.

En esta perspectiva, ¿dónde se ubica lo realizado en el plano de la coordinación en el Mercosur en estos diez años? Una cuestión importante a tener en cuenta es que la idea de la coordinación macroeconómica es constitutiva del Mercosur. En su artículo 1 el Tratado establece que los países signatarios realizarán esfuerzos en ese sentido. Esta visión fue complementada

y enriquecida por la práctica posterior. Tres pasos importantes fueron: (1) el Acta de Ushuaia de 1998 en la que se declaró que, con el objeto de seguir avanzando en la construcción de la unión aduanera, era necesario definir un marco para la disciplina fiscal y la inversión; trabajar en pos de la armonización macroeconómica y avanzar en aquellos aspectos que fueran relevantes para el establecimiento de una moneda única en el Mercosur; (2) La reunión presidencial de junio de 1999 en la que se acordó la estandarización estadística de indicadores macroeconómicos; (3) la reunión de Florianópolis en 2001, donde fueron establecidas metas macroeconómicas para la inflación, el déficit fiscal y la deuda pública. También se estableció un sistema para la corrección de desvíos, aunque el mismo presenta la debilidad de no contar con un mecanismo de castigos que genere incentivos fuertes para su cumplimiento. Específicamente, las metas acordadas fueron:

-Inflación: Un máximo de 5% para el período de transición 2002/2005 y luego buscar la convergencia en el 3%.

-Deficit: Un máximo de 3,5% del PBI para el periodo de transición hasta 2003 y luego 3%.

-Deuda pública: Tendencia declinante respecto del PBI desde 2005 y luego buscar la convergencia hacia el 40% del PBI.

Esto indica que los países del Mercosur han realizado esfuerzos por sistematizar y uniformar la información estadística necesaria para organizar la coordinación (por ejemplo, el déficit se debe medir de igual forma en ambos países) y han expresado la voluntad de lograr la convergencia de las variables clave. Sin embargo, como no existen reglas duras para castigar los desvíos respecto de las metas pautadas, el esquema resulta demasiado laxo y, consecuentemente, tiene poca credibilidad. Por castigo se entiende específicamente que los socios acuerdan mecanismos institucionales por los cuales el país que se desvía está comprometido de manera efectiva a corregir los desvíos en un plazo breve y el tipo de acciones que debe realizar están predeterminadas.

Ante la ocurrencia de un shock significativo en 1998, el bloque optó por la flexibilidad más que por la institucionalidad y la alternativa de coordinación fuerte. Esta opción abrió el camino para conductas oportunistas y presiones sectoriales sobre los gobiernos que llevaron a la actual situación de debilitamiento del espíritu de integración. Al punto que, invocando razones macroeconómicas, se avanzó sobre los acuerdos en el área comercial afectando, de esa forma, el "núcleo duro" de sustentación del Mercosur. Un hecho que agregó incertidumbre fue que los países no sólo utilizaron su discrecionalidad en la coyuntura. También se han reservado un cierto margen de discrecionalidad respecto de los objetivos estratégicos. No hay claras señales de qué mecanismo de coordinación o régimen macroeconómico imaginan como óptimo para el Mercosur en el futuro. En la práctica, Brasil ha estado utilizando toda la libertad que le confiere su régimen de flotación y en la Argentina hubo propuestas concretas de dolarización unilateral. El efecto negativo de estos hechos sobre la voluntad de cooperación regional fue sólo en

parte mitigado por la fijación de las pautas para la convergencia macroeconómica antes mencionadas. En realidad, este no deja de ser un hecho importante. Pero constituyó una señal débil, dado el contexto de turbulencias por el que atraviesa el área.

¿Es posible pensar en una mayor coordinación? La principal objeción en la actualidad apunta a la divergencia entre los regímenes cambiarios de los dos países más grandes (tipo de cambio fijo en Argentina y flexible en Brasil). Esta diferencia de regímenes es un importante obstáculo. La razón básica es que ello se traduce en variaciones abruptas del tipo de cambio real. Y cuando el tipo de cambio real varía, la competitividad relativa de cada socio también lo hace. Por ejemplo, hoy, Brasil mejoró muchísimo su competitividad relativa debido a que la depreciación nominal de su moneda determinó un fuerte aumento en su tipo de cambio real. Obviamente, este aumento se vio favorecido por el hecho de que Argentina no puede aumentar su tipo de cambio nominal (por la convertibilidad) para compensar lo ocurrido con la moneda brasileña.

Si bien esta dificultad es muy seria en el corto plazo, los estudios técnicos indican una serie de hechos que permiten ser más optimistas a largo plazo. El primero es que más allá de las fluctuaciones a corto plazo, el tipo de cambio real bilateral entre Argentina y Brasil tiende a corregir sus desvíos y volver a su valor promedio habitual. El segundo es que el tiempo que tarda el tipo de cambio real en volver a su equilibrio no es largo. La mitad del camino la recorre en alrededor de un año; lo cual es una velocidad superior a la observada en otras regiones. Tercero, como consecuencia del aumento del comercio, los ciclos económicos en ambos países tienden a coincidir y, por ende, sería más fácil adoptar políticas macroeconómicas comunes en el futuro. Cuarto, si bien Brasil tiene un tipo flotante, las autoridades fijaron un objetivo de inflación y pretenden alcanzar la tasa internacional. Esto quiere decir que Brasil convergerá a la inflación argentina pues nosotros ya tenemos niveles de aumento de precios compatibles con el resto del mundo. Y si lo hace, es posible que haya menos fluctuaciones en el tipo de cambio real.

La construcción de un espacio económico con integración profunda es un proceso de largo plazo. Por lo tanto, sería miope una decisión de abortarlo por la ocurrencia de desequilibrios en el corto plazo. Sobre todo teniendo en cuenta que en el largo plazo, los desequilibrios del tipo de cambio real tienden a desaparecer o, por lo menos, a atenuarse. Este argumento sugiere que la estrategia para superar la situación actual debería combinar acciones concretas para manejar los desequilibrios macroeconómicos de corto plazo asociadas con iniciativas de reafirmación del objetivo estratégico que se persigue: construir un espacio ampliado que sea vehículo de mejoramiento de la productividad. Y no se trata de un objetivo menor. Como veremos, la única forma de ser competitivos internacionalmente sin basar la competitividad en salarios bajos es aumentar la productividad de nuestras firmas.

Para que la coordinación regional sea creíble y, de esa forma, se constituya en un aporte a la estabilidad de cada miembro, es necesario desarrollar mecanismos de castigo e incentivos mutuos que hagan costoso para un socio



apartarse de las metas convenidas. Obviamente, esto requiere un desarrollo institucional acorde y voluntad política para respaldarlo. Asimismo sería muy beneficioso despejar la incertidumbre sobre el régimen de coordinación que el Mercosur busca establecer en el futuro. Para ello es necesario, primero, establecer firmemente cuál es el régimen "permanente" de coordinación que se adoptará y, segundo, diseñar cuidadosamente el período de transición hacia ese régimen permanente. La agenda para avanzar en la transición, específicamente, podría tener los siguientes puntos:

- *Seguir trabajando para la convergencia de las variables macroeconómicas fundamentales en la línea acordada en Florianópolis pero estableciendo mecanismos de castigo para el período de transición.*
- *Crear instancias institucionales para tratar efectos especiales de grandes shocks macroeconómicos . Sobre todo cuando ello implica fuertes desvíos del tipo de cambio real en el corto plazo. Se podría comenzar a utilizar como patrón de referencia en las negociaciones una canasta de monedas con ponderadores basados en el comercio del Mercosur.*
- *Establecer firmemente cuál es el régimen permanente buscado. Según nuestro punto de vista lo mejor sería una unión monetaria.*
- *Desarrollar mecanismos para explotar ventajas mutuas en lo macroeconómico que no implican conflicto (fondos de reserva regionales, integración financiera).*

Para avanzar con esta agenda, las palabras clave son cooperación, coordinación y armonización. La cooperación es necesaria para construir las instituciones que hagan posible explotar las oportunidades y establecer mecanismos de castigo que tornen creíbles los compromisos. La coordinación es crítica para el diseño y la eficiencia en la implementación de políticas que tienen a la región como ámbito. La armonización de regulaciones y de metas para las variables macroeconómicas fundamentales facilita la coordinación y la cooperación y desalienta conductas oportunistas.

La pregunta de cuál es la mejor estrategia para el manejo de los problemas macroeconómicos del bloque no puede contestarse haciendo abstracción de la marcha general del proceso de integración. Sería ingenuo ignorar el hecho de que el Mercosur enfrenta hoy fuertes desafíos y que diferentes rumbos son posibles a partir del presente. Desde la perspectiva macroeconómica, algunos de esos rumbos posibles no son excesivamente demandantes en términos de coordinación. Si el impulso que dio origen al Mercosur se diluye en una mera zona de libre comercio es porque hubo desinterés o falta de habilidad para resolver los problemas que plantea la formación de una unión aduanera y para avanzar, posteriormente, en una integración más y más profunda. En un escenario de estas características el problema de la estabilidad macroeconómica devendría en un problema a resolver, básicamente, en el ámbito estrictamente nacional.

La cuestión de la coordinación sólo adquiere sentido pleno y alta relevancia en la perspectiva futura del Mercosur si los estados que lo componen se mueven con decisión y firmeza hacia la integración profunda. Nosotros creemos que en el escenario actual ésta es la mejor opción que tienen los países de la región para crecer e integrarse en la economía globalizada.

3. Productividad, Competitividad e Integración

El crecimiento no es un resultado natural y automático de la apertura y la integración en la economía internacional. Si ello fuera así, crecer sería relativamente fácil en el actual contexto de globalización creciente de los mercados. Para aprovechar las oportunidades que abre el mundo es necesario estar preparado. Y estar preparado quiere decir ser *competitivo* pues el nivel de competitividad de la economía define las características del acceso a la tecnología, los mercados y los flujos de capital. Un país competitivo se caracteriza por su capacidad para ganar nuevos mercados, aumentar sus exportaciones sostenidamente y de esa forma contar con las divisas para financiar sin problemas las importaciones necesarias para mantener una tasa de crecimiento sostenida. Un país sin problemas de pagos externos, por otra parte, es más creíble desde el punto de vista financiero y mejora su acceso al capital externo. Asimismo, un país que mejora su competitividad en las ramas más dinámicas del comercio internacional está en condiciones de ganar economías de escala, incorporar tecnologías más cercanas a la frontera tecnológica internacional y atraer inversión extranjera directa en ramas de mayor sofisticación.

En la Figura I graficamos estos hechos resaltando que la competitividad es una condición para el crecimiento sostenido y que la competitividad está muy relacionada con la calidad del sector transable (las ramas que exportan e importan) y con el tipo de integración internacional.

Si aceptamos que el esfuerzo de apertura resulta estéril en países no competitivos, de ello se sigue que las políticas de integración deben ser acompañadas de **políticas de competitividad**. La porción inferior de la Figura I muestra todos los factores que hay que tener en cuenta en relación con la competitividad y nos servirá de guía para nuestra discusión.

Definir competitividad parece algo bastante sencillo. Ser competitivo es estar en condiciones de producir a un costo menor que los países competidores. Así, ser competitivo en una rama de la producción quiere decir tener costos domésticos más bajos en ella que el resto del mundo. Está claro que un país puede tener costos reducidos o bien porque utiliza menos insumos (mano de obra, materias primas) por unidad de producto o bien porque paga un precio menor por esos insumos (salarios, etc). Si utiliza menores insumos es porque dispone de una tecnología superior. Ello implica que ese país es competitivo porque posee una productividad mayor a la del resto del mundo. Si, en cambio, utiliza la misma cantidad de insumos que los productores extranjeros pero paga menos por ellos, su ventaja competitiva no está en la tecnología. Puede deberse a la abundancia relativa del insumo en el país o porque paga salarios más bajos (por ejemplo, bajando los salarios con una devaluación). El concepto de competitividad en definitiva resume la relación entre dos variables: *productividad* y *costo doméstico* de los insumos.

Es obvio, sin embargo, que no es lo mismo ser competitivo porque se usan menos insumos que los competidores que ser competitivos porque se pagan bajos salarios (o se tiene una moneda depreciada). Es por esto que sólo los países con una productividad del trabajo en promedio más alta que la del resto del mundo pueden contar con salarios por encima de la media internacional y un ingreso nacional per cápita más elevado. Lo que gastan de más en salarios lo ahorran en la cantidad de mano de obra utilizada. Tales países pueden darse el lujo de mantener salarios más altos y, aún así, exportar lo suficiente como para pagar sus importaciones. Una alta productividad equivale a una doble bendición: permite mantener al mismo tiempo un alto nivel de vida y el equilibrio en las cuentas externas.

En este punto, como lo marca la Figura I, hay que tener en cuenta que no sólo el precio importa para ganar en la lucha competitiva, también hay factores no precio. Se ha observado que existen países industrializados que son competitivos (esto es, ganan participación en los mercados de exportación de algunos productos) pero no venden "barato". Esto se los permite su mayor nivel de desarrollo tecnológico. Entre los factores que suelen mencionarse para explicar que sean competitivos sin vender "barato" figuran los que hemos colocado en los óvalos sobre la derecha de la Figura I: que venden productos diferenciados (mayor calidad, mejor servicio post-venta), que brindan mejores condiciones financieras o que tienen una mayor capacidad instalada que les permite entregar mucho más rápido el producto ante fluctuaciones de la demanda. Siendo los países del Mercosur, en buena medida, exportadores de commodities, los aspectos no precio de la competitividad se han desarrollado sólo de manera muy embrionaria y ello, sin duda, perjudica notablemente la capacidad para ganar mercados.

Si la productividad y la tecnología son la clave que permite conjugar el bienestar de la población con la competitividad ¿cómo aumentar la productividad e incorporar tecnología?

La inversión en maquinaria y equipo es crítica. No sólo incrementa la productividad al aumentar la capacidad de producción, también se ha comprobado que una buena parte de los avances tecnológicos están incorporados en los bienes de capital nuevos. Es usual que la firma al adquirir nuevos equipos productivos se vea obligada a poner al día sus métodos de producción y de organización y que deba capacitar a su personal. En este sentido, la inversión es un agente de cambio técnico y de aumento de la productividad del trabajo. Cuando una economía no invierte en capital tanto físico como humano no sólo pierde capacidad de producir, también se atrasa en sus conocimientos técnicos y resiente los factores "no precio" de la competitividad.

En la parte inferior de la Figura I aparecen los factores que, además de la acumulación de capital físico, juegan un rol en la promoción de los distintos aspectos de la competitividad. Los mercados de capital y el desarrollo financiero son vitales pues tienen a su cargo movilizar el ahorro de la sociedad y asegurar que el mismo sea eficientemente asignado a la inversión. Si el

mercado de capitales no hace bien el trabajo de selección y monitoreo de los proyectos de inversión se pierde un elemento esencial para garantizar la eficiencia de la inversión privada. Además, las instituciones financieras influyen la eficiencia a través de su función en la diversificación y reasignación del riesgo. Existen segmentos muy importantes de nuestras empresas nacionales que no están en condiciones de desarrollar todo su potencial de innovación debido a las dificultades para financiar sus proyectos de inversión y manejar los riesgos del negocio. En este sentido, un componente crítico es contar con programas para el acceso al crédito de la pequeña y mediana empresa así como de fomento de nuevos instrumentos de deuda a los efectos de ampliar el espectro de mercados existentes. Los países del Mercosur tienen la posibilidad de incentivar su desarrollo financiero significativamente, integrando sus mercados de capital.

Además de los equipos y la tecnología específica utilizados para producir, la productividad y los costos de la firma son fuertemente influenciados por la *eficiencia global* de la economía. Este tipo eficiencia se relaciona estrechamente con la calidad de las instituciones (por ejemplo, eficiencia del gobierno en sus distintos niveles) y del sistema de innovación (laboratorios, áreas de investigación y desarrollo de las empresas y universidades). Es muy difícil para la firma explotar todas las ganancias de productividad de la inversión en un contexto inadecuado. En este sentido son determinantes factores sistémicos tales como la infraestructura física y de recursos humanos y la capacidad y voluntad nacional para apoyar las actividades de innovación y de incorporación de tecnologías. Por la vía de integrar esfuerzos, los países del Mercosur pueden explotar economías de escala y de gama en la construcción del sistema nacional de innovación.

Cuando se observa la cuestión desde esta perspectiva aparece la posibilidad de explotar la inserción internacional a favor de la productividad. La integración en la economía global permite acceder a los mercados, a los capitales y a las tecnologías externas. La misión de las políticas de competitividad es generar las condiciones para que tal acceso potencie el aumento de la productividad local y la capacidad de ganar mercados. En este enfoque, la mejor estrategia para atraer al capital externo y ganar mercados es maximizar la competitividad por la vía de promover la productividad conjunta del bloque y no por la vía de generar incentivos artificiales tales como una moneda muy devaluada, la provisión de incentivos fiscales desproporcionados a la inversión que conspiran contra el equilibrio fiscal o facilidades financieras al capital externo que exacerben la volatilidad de los movimientos de fondos. Al menos a largo plazo, es necesario apostar a la inversión en capital físico y humano, al desarrollo del sistema nacional de innovación y del mercado financiero. La meta es ser una región atractiva por la calidad de los recursos humanos, la habilidad para innovar e incorporar tecnologías y por la capacidad para crear un clima institucional y económico que optimice la eficiencia de la inversión productiva.

El Mercosur puede jugar un rol central para en esta tarea porque la integración, al aumentar el tamaño de los mercados, permite el crecimiento de la productividad por la vía de los efectos sobre la escala de producción, la diferenciación de productos; la posibilidad de amortizar más fácilmente las

inversiones en el mejoramiento de la capacidad de innovación y adopción de tecnologías; abre la opción de explotar ventajas de localización en la construcción de la infraestructura de transportes, comunicaciones y energética, y la posibilidad de explotar los recursos naturales compartidos en el área geográfica.

En suma, los argumentos anteriores sugieren que un camino posible para reafirmar la identidad del bloque es acelerar y profundizar la construcción del espacio común con el propósito de acelerar el crecimiento de la productividad. Esto implica superar la visión "comercial" del regionalismo. Implica concebir el regionalismo como vehículo para la explotación de economías de escala, la coordinación macroeconómica y la cooperación tecnológica y productiva. Dentro de este enfoque, la nueva identidad del Mercosur es la productividad.

Obviamente, las dificultades son hoy grandes. Pero la vuelta atrás en el proceso de integración no parece una opción realista o ventajosa. Más allá del Mercosur, ninguno de los socios ha demostrado poseer un proyecto estratégico para integrarse en la economía global. Todos necesitan crear comercio y las características negativas del contexto internacional que hemos marcado siguen ahí. Además, un retroceso impondría sus propios costos en términos de prestigio internacional.

La adopción de una estrategia que reafirmara un Mercosur para la productividad tendría un beneficio adicional muy importante en la coyuntura actual. El Mercosur aparecería como un producto claramente diferenciado. Como un acuerdo con una riqueza de posibilidades que lo distinguirían, como alternativa, de una mera zona de libre comercio y que, lejos de ser un sustituto de acuerdos más amplios como el Alca, representaría un complemento necesario para su concreción.

Más allá de las cuestiones técnicas, sin embargo, la principal razón para buscar la convergencia en la evolución macroeconómica y apostar a la productividad es geográfica y política. Es geográfica porque, como vecinos, los países del bloque están condenados por la geografía a comerciar y a buscar juntos su lugar competitivo en el mundo. Es política porque en las actuales circunstancias de convulsión mundial, el Mercosur aparece con un rol de hecho: se lo percibe como un factor de estabilidad política en un área libre de conflictos. Un fracaso del Mercosur afectaría sensiblemente el prestigio y la credibilidad política de los países de la región.